

Análisis de la política pública de cooperación internacional de Medellín

Analysis of the International
Cooperation Public Policy
of Medellín

LUIS FERNANDO VARGAS-ALZATE

Magíster en Estudios Políticos por la Universidad Pontificia Bolivariana; Doctorando en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como Coordinador académico del área de Relaciones Internacionales de la Universidad EAFIT y miembro activo del grupo de investigación en Estudios Internacionales de dicha Universidad. Medellín-Colombia. Correo electrónico: lvargas3@eafit.edu.co

Recibido:
17 de noviembre de 2013
Aprobado:
4 de diciembre de 2013



Resumen

El presente artículo expone la relación entre el ámbito académico de elaboración de una política pública con las realidades explícitas en el proceso de llevarla hasta la etapa de inserción en la agenda política formal. El caso que se analiza es el de la ciudad de Medellín, única en Colombia con una política pública de cooperación internacional tramitada por su rama legislativa y puesta en escena con la mirada de múltiples actores inmersos en su concreción. Su autor concluye que para explicar el caso de Medellín es posible abordar la lectura desde dos técnicas de puesta en agenda: la de iniciativa externa y la de movilización. El texto es un ejercicio que combina elementos teóricos con informaciones prácticas provistas por instancias de gobierno, actores sociales y agentes administrativos que se involucraron en las etapas de creación y puesta en agenda de la política anteriormente citada. A su vez, abre el espectro de análisis al estudio del proceso de implementación de la misma.

Palabras clave:

Agenda formal, Medellín, cooperación internacional, política pública, relaciones internacionales.

Abstract

This paper aims to present the relation between the academic elaboration of a public policy and the explicit realities in the process of its inclusion in a formal political agenda. The case of analysis is the city of Medellín, which unique approach to an international cooperation public policy was approved by the legislators and brought to reality taking into account multiplicity of actors. The author concludes this case can be explained from external initiative and mobilization, which are two techniques included in Medellín's agenda. The paper combines theoretical and practical information provided by the local government, social actors and administrative agents, who are involved in the public policy creation and its posterior inclusion in the formal agenda. Further study analysis in the process of implementation would be required.

Key words:

Formal agenda, Medellín, coopertion international, public policy, international relations.

Introducción

Este artículo se fundamenta en el proceso de construcción de una política pública de cooperación internacional para la ciudad de Medellín. Para tal efecto, su autor se ha ocupado en desarrollar actividades de seguimiento a una literatura sobre la construcción de la agenda de política pública y trabajo sobre el campo para ampliar su comprensión del fenómeno. A su vez, se ha procurado el establecimiento de una conexión entre los postulados académicos y el desarrollo práctico gestionado por los *policymakers* de la ciudad.

El recorrido temporal del mismo se sitúa en las postrimerías del siglo XX y comienzos del XXI, época en la que la ciudad tuvo momentos de coyuntura que fueron útiles para evaluar la pertinencia de los métodos de administración de la cooperación internacional que ingresaba a su territorio. El análisis presentado en este artículo pudo ser leído desde los modelos de iniciativa externa y movilización, presentados por Cobb, Ross y Ross (1976), para brindar un análisis poco convencional en el que se sugirió la hibridación de dos métodos de estudio creados para explicar la inserción de una política pública en la agenda gubernamental de una región determinada.

La obra concluye que hoy Medellín, amparada en el acuerdo 339 de 2011, es la única ciudad de Colombia que cuenta con una política pública de cooperación internacional que le facilitará canalizar los recursos llegados a través de flujos de ayuda extranjera en beneficio de sus proyectos y programas de desarrollo municipal. Además, destaca que el proceso no tuvo la resistencia que naturalmente presenta la posibilidad de insertar una cuestión (*issue*) novedosa en la agenda de gobierno de una ciudad o un país.

Un problema público que demanda una solución

Toda política pública surge luego de la detección de un problema que afecta a un número de personas en una sociedad determinada. Con Harold Lasswell (1951) se trazó el camino para estudiar las *policy sciences* o ciencias de las políticas desde una perspectiva académica. Posterior a la obra de Lasswell, muchos otros autores, entre los que habría que mencionar a Herbert Simon, Charles Lindblom, David Easton, Paul Sabatier y, mucho más recientemente, Aguilar Villanueva y Thomas

Dye, han trabajado sobre modelos de análisis de las políticas públicas. Sin embargo, para efectos del presente artículo, el autor se enfocará en los textos presentados por Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross (1976), primero, y Roger Cobb y Marc H. Ross (1997), después. Con base en esas obras se aborda el que puede llegar a ser considerado un estudio de caso de la política pública de cooperación internacional para la ciudad de Medellín.

El problema de fondo que se pudo detectar por parte de una multiplicidad notable de actores participantes en los avances hacia la construcción social en la ciudad de Medellín, fue el retraso en las dinámicas de desarrollo integral que la ciudad había obtenido hasta la última década del siglo XX. La ciudad padecía de una evidente dilación en relación con algunos centros urbanos considerados pares, a la vez que transcurría por un tiempo de máxima violencia y descomposición social (Melo, 1994). La cifra de las personas asesinadas en 1991 había llegado a 6.313, absurda si se pone en paralelo con el año anterior (2012), cuando fueron asesinadas en la ciudad 1.247 personas, de acuerdo con la información dada por las autoridades.

No obstante ese oscuro panorama, un problema más específico evidenciado con el análisis de la política pública era el manejo hecho en relación con la administración de los flujos de cooperación internacional que ingresaban a Medellín y que no impactaba a quien realmente debía. Sólo leves e incipientes logros por parte del sector oficial se dejaban entrever, y su impacto era casi nulo. En resumen, la gestión en el manejo de la ayuda extranjera debía corregirse para que tuviera el impacto sugerido por la teoría.¹

Estudios sistemáticos sobre el tema de la cooperación internacional en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, arrojaron información relevante para descubrir que durante los años 80 y 90, la experiencia en dicho ejercicio estaba apoyada en las labores adelantadas por instituciones individuales, en su mayor medida instaladas en el sector social, académico y no gubernamental, con desarrollos menores, casi que sin importancia, en el sector de gobierno (Alcaldía de Medellín, 2011). Dicho sondeo inicial demostró que había falencias sobre las cuales trabajar para lograr que la ayuda extranjera se canalizara correctamente.

1 La cooperación internacional es una herramienta de colaboración que apoya programas y proyectos de desarrollo mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre diversos actores del sistema internacional. Así aparece definida por la Universidad del Rosario en su portal <http://www.urosario.edu.co/Internacionalizacion/Oportunidades-Cooperacion-Internacional/Que-es/> No obstante, es importante diferenciar la cooperación internacional tradicional y la descentralizada, que es sobre la cual logró Medellín trazar la política pública en este ejercicio.

Sumado a la dinámica anteriormente señalada, pudo notarse que en América Latina se empezaba a realizar un ejercicio en materia de cooperación que rompía con los tradicionales canales y esquemas de la misma en el escenario internacional. Se trataba de la cooperación Sur-Sur, un novedoso concepto puesto en marcha a partir del año 1978, dentro del sistema de Naciones Unidas, para hacer alusión a mecanismos de cooperación entre naciones en vía de desarrollo. Dicho sistema fomentó, con la Resolución 33/134 de la Asamblea General, un ambiente propicio al diálogo entre Estados que aún no superaban los límites que imponían el subdesarrollo y retraso social. Este extracto de la Resolución así lo indica:

La Asamblea General decide confiar el examen general a nivel intergubernamental de la cooperación técnica entre los países en desarrollo dentro del Sistema de Naciones Unidas a una reunión de alto nivel de representantes de todos los Estados participantes en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que será convocada por el administrador del Programa de conformidad con las disposiciones del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo; pide al Administrador que informe a la Asamblea General, en su trigésimo cuarto periodo de sesiones, sobre los arreglos sustantivos y de organización para la primera reunión, que se celebrará en 1980, y decide asimismo que el árabe sea uno de los idiomas oficiales de estas reuniones. (Resolución AG 33/134)²

Con base en estos elementos, los actores políticos y sociales de la ciudad vieron inmersos en una dinámica particular que exigió el cambio en la gestión para atraer recursos a la misma y al departamento de Antioquia. En definitiva, y tal como lo señala el informe ofrecido por la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y su área Metropolitana (ACI), la transición del siglo XX al XXI forzó al mejoramiento de capacidades, a la vez que obligó la creación de nuevos y efectivos programas de gestión de procesos de cooperación, orientados hacia la consecución del desarrollo en una región con altos contrastes socioeconómicos y niveles heterogéneos de progreso, en el sentido más humano (Alcaldía de Medellín, 2011).

2 "The General Assembly decides to entrust the over-all intergovernmental review to technical cooperation among developing countries within the United Nations System to a high level meeting of representatives of all states participating in the United Nations Development Programme, to be convened by the Administrator of the programme in accordance with the provisions of the Buenos Aires Plan Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries, requests him to report to the General Assembly at its thirty-fourth session on the organizational and substantive arrangements for the first meeting, to be held in 1980, and also decides that Arabic will be an official language of these meetings" (GA 33/134 Resolution).

No obstante los avances que se pueden percibir en el anterior párrafo, la ciudad –las instituciones de gobierno de la misma– continuó siendo un actor carente de lineamientos e instrumentos que orientaran la gestión de cooperación internacional y que la llevaran al punto de visualizar en ella un instrumento que contribuyera de manera directa en el logro de los objetivos de su propio plan de gobierno. De acuerdo con los diagnósticos realizados por la ACI, el ejercicio individual de las instituciones que gestionaban y se hacían receptoras de cooperación para el desarrollo estaba absolutamente desconectado. Además, en el seguimiento hecho por la misma agencia, pudo detectarse que la agenda de cooperación internacional de la ciudad y del departamento (Antioquia) estaba supeditada a la sumatoria de prioridades de los gobiernos y organizaciones cooperantes, lo que llevó a que la gestión, desde lo local, se considerara reactiva y no planificada (Alcaldía de Medellín, 2011)³.

Dado lo anterior, el problema se hizo más agudo en la medida en que se combinó con un “insuficiente proceso de información pública relacionada con los procesos de cooperación internacional, que genera [ba] poco conocimiento sobre el marco institucional y político” de tal actividad. De la misma manera que se hacía persistente el limitado diálogo entre instituciones y actores interesados en la materia. De ahí que las más recientes administraciones llegaran a concluir que en la ciudad prevalecía un

(...) enfoque de la cooperación internacional que favorece la condición de receptores sin que sea evidente el potencial que tiene para la oferta de cooperación hacia los otros territorios colombianos así como países socios. Además, se concibe la cooperación internacional como un fin en sí misma y no como uno de los medios que contribuyen al desarrollo; lo cual está asociado a la existencia de diferentes niveles de capacidad institucional y comprensión de la cooperación como factor de desarrollo. (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 12)

El problema quedó sintetizado en la indebida gestión que, desde las instituciones e instancias de ciudad ligadas con la recepción de ayuda internacional para el desarrollo, se estaba adelantando y la inadecuada comprensión de uno de los

3 A su vez, los estudios realizados sobre el tema de la cooperación internacional en la ciudad, dieron por sentada la baja coordinación institucional y la articulación entre los diferentes actores que desarrollan actividades en dicha área. Entrevista con Gina D’Amato, consultora de la ACI en la subdirección de Cooperación Internacional. Su rol de consultora ha garantizado que sus intervenciones conserven un mayor grado de neutralidad a lo probablemente propuesto por los funcionarios de la Agencia en mención.

mecanismos de mayor utilidad en la formulación e implementación de programas de perfeccionamiento local.

El contexto de ciudad y la pertinencia de la política

Para efectos de determinar un contexto y una localización del problema que se plantea en este artículo, es preciso anotar que Medellín fue “la primera ciudad del país que evidenció” la necesidad de formular una política pública de cooperación internacional, dadas las condiciones expresadas en las primeras líneas. Incluso hasta hoy, de acuerdo con el Manual de cooperación internacional descentralizada de 2012, no hay caso similar en el país. La exposición de motivos para la generación de la misma, llevó al análisis de diferentes hechos políticos, económicos y sociales que han concedido a la ciudad avanzar en un liderazgo nacional incuestionable en materia de cooperación internacional. Pero, a su vez, esto permitió al departamento de Antioquia el hecho de convertirse en ficha clave dentro del Sistema Nacional de Cooperación, liderado por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), antes Acción Social (ACI, 2012).

Temporalmente, el análisis tiene su punto de origen en el año 2000, con el diálogo entre los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el ejercicio de la cooperación internacional en la ciudad. Es, quizá, de acuerdo con la teoría expuesta por Felstiner, Abel y Sarat (1980/81), el inicio de lo que facilitaría la identificación de las dificultades (*naming*)⁴ para la ciudad y poderlas nombrar de manera pública. Posterior a ello, apareció una etapa de diagnóstico más profundo en la cual la ACI, junto con la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, detectó los profundos problemas para lograr que los esfuerzos de los cooperantes llegaran a su receptor final e ideal. Lo que en términos de Felstiner et al. (1980/81) podría incrustarse dentro de las dinámicas del *blaming*,⁵ puesto que los actores involucrados determinan dónde están las dificultades para que los flujos de cooperación se conviertan en real instrumento para el progreso integral

4 Esta etapa, basados en Felstiner, W. et al. (1980/81), es la primera transformación que pudo llevar a la identificación de las dificultades en la recepción de los flujos de cooperación en la ciudad. El autor denominó *naming* a la primera transformación en la que una experiencia perjudicial no percibida se transforma en percibida, convirtiéndose en una fase claramente fundamental para la identificación de un problema público.

5 Etapa posterior al *naming* de Felstiner, W. et al. (1980/81), en la que una situación o experiencia percibida como perjudicial se convierte en una queja normalmente generalizada por la sociedad. Se presenta ya alguna atribución de responsabilidades en el ejercicio de la política pública, y se procura el diseño de soluciones directas con base en el problema detectado.

de la ciudad y el área metropolitana de la misma. Esta fase es muy importante, pues en ella se atribuyen responsabilidades y se puede, con base en ello, exigir roles más activos a las partes involucradas.

Finalmente, el punto de inflexión, no de disputa para este caso⁶, está en el reconocimiento pleno, por parte de la administración pero también de la sociedad, de un problema que estuvo impidiendo resultados en el ejercicio cooperativo. Esta etapa del *claiming*,⁷ de acuerdo con las ideas de los mismos autores, podría caracterizarse por los debates (2) adelantados en el Concejo de la ciudad y su resultado tangible y aplicable: el Acuerdo 339 de 2011, mediante el cual se crea una política de ciudad. Es claro entonces que, si se usara el lenguaje de *Peter A. Hall*, luego del proceso ilustrado hubo un aprendizaje social (*Social Learning*) que a todas luces resulta positivo a la ciudad, y del cual se obtuvieron claros beneficios. *Hall* (1993) lo definió literalmente como *the concept of policymaking as social learning*.

Ahora bien, a lo largo de la búsqueda de información se ha clarificado que lo que empezó como proyecto de ciudad pasó a ser un programa de Área Metropolitana⁸, dado que la administración de la misma lo adoptó con la modificación de la agencia líder de todo el proceso (ACI). Esto sucedió el 7 de marzo de 2006, cuando la agencia cambió su nombre e incluyó el concepto de lo metropolitano en el mismo por las recomendaciones ofrecidas a la ciudad por parte de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi). Y en la actualidad ya se hace referencia a programas y proyectos que involucran al departamento, como consecuencia directa del rol desempeñado por el Instituto de Desarrollo de Antioquia (IDEA), que ha sido fundamental en los últimos pasos dados por la Red Antioqueña de Cooperación Internacional. Hoy en la literatura escrita sobre el tema existe evidencia de un giro hacia la conversión de la política

6 En la concepción y estructura de este artículo pudo evidenciarse que la etapa, casi inherente, de la disputa entre los proponentes de una política pública y los opositores a la misma no se presentó. El trabajo de socialización de la necesidad de la política pública de cooperación internacional, que facilitara el manejo de los recursos provenientes de dicho ejercicio y facilitara canalizarlos en beneficio de una agenda previamente establecida, con la participación de diversos sectores de la sociedad.

7 Literalmente, Felstiner, et al (1980/81: p 635-6) lo exponen así: "*The third transformation occurs when some with a grievance voices it to the person or entity believed to be responsible and asks for some remedy. We call this communication claiming*".

8 El Área Metropolitana de Medellín tiene una estructura claramente establecida. Es una entidad administrativa de derecho público que asocia a 9 de los 10 municipios que conforman el Valle de Aburrá. Envigado no hace parte de dicha entidad. Ésta fue creada mediante Ordenanza Departamental número 34 de noviembre 27 de 1980. Para mayor información, ir al sitio web del Área Metropolitana de Medellín: <http://www.areadigital.gov.co/institucional/Paginas/Presentación.aspx>

pública de cooperación internacional de Medellín, hacia una política pública de cooperación internacional para Antioquia (ACI, 2012).

La conceptualización

El análisis adelantado en torno al modo de inserción de la política pública de cooperación internacional de la ciudad de Medellín, ofrece la opción de combinar dos modelos de construcción de agenda. Esto es, no necesariamente se trata en el tratamiento del caso citado de la implementación estricta de un modelo sino, más bien, de la conjunción de principios expuestos en el modelo de iniciativa externa (*outside initiative model*)⁹ y el de movilización (*mobilization model*)¹⁰. En dicha convergencia se percibe que para la elaboración de una política pública de cooperación internacional para la ciudad de Medellín, hubo notable participación, tanto desde adentro (Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia)¹¹, como desde afuera (Red Antioqueña de Cooperación Internacional)¹², hecho que vincula a múltiples actores –de gobierno y externos– en una misma dirección.

Tal como se ha estudiado hasta acá, el modelo de iniciativa externa (Cobb et al., 1976), consiste en un proceso en el que los temas de agenda se empiezan a discutir por agentes o actores no gubernamentales, tal como sucedió con la labor adelantada por la Federación Antioqueña de Organizaciones No Gubernamentales (Faong), la Caja de Compensación Familiar Comfenalco de Antioquia, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama) y la Universidad de Antioquia, hasta terminar incluidos en el listado de ítems prioritarios de la respectiva administración (ACI, 2012). Estos actores no gubernamentales que se mencionan lograron gestionar su actividad de tal manera que lo que en principio

9 Textualmente en Cobb, Ross & Ross (1976, p. 127), “the *outside initiative model*, accounts for the process through which issues arise in nongovernmental groups and are then expanded sufficiently to reach, first, the public agenda and finally the formal agenda.”

10 En el mismo texto, los autores escriben que “the *mobilization model*, considers issues which are initiated inside government and consequently achieve formal agenda status almost automatically” (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 127).

11 La Alcaldía de Medellín tuvo en la ACI su mejor instrumento para actuar en beneficio de la consolidación de la citada política pública. No obstante, la misma agencia actuó dentro de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, junto con los entes no gubernamentales.

12 Esta red es resultado de una convergencia de intereses público-privados en función de canalizar los flujos de cooperación internacional que venían ingresando a la ciudad, pero, a su vez, con el ánimo de hacer que dichos flujos se incrementaran e impactaran directamente en los habitantes de la ciudad. De ella hacen parte la Alcaldía de Medellín, la ACI, la Gobernación de Antioquia, el IDEA, las cajas de compensación familiar Comfenalco y Comfama, la Faong y la Universidad de Antioquia.

ni siquiera se contemplaba para ser incluido en la agenda pública, se incluyó en la agenda formal de ciudad, discutida por el Concejo Municipal y convertida en ley de la misma con el Acuerdo 339 de 2011.¹³

Sin embargo, también en medio de las acciones que llevaron a la concreción de la política pública que se trabaja acá, hay participación directa de agentes gubernamentales. Por tanto, es preciso referirse también al modelo de movilización propuesto por los mismos autores (Cobb et al., 1976), en el que los grandes temas de discusión son propuestos dentro del gobierno y consecuentemente logran su ingreso a la agenda formal, casi automáticamente. Para este propósito, vale destacar que tanto la Alcaldía de Medellín, a través de su Agencia de Cooperación e Inversión (ACI), como la Gobernación de Antioquia, a través del Instituto para el Desarrollo del Departamento (IDEA), desempeñaron un rol fundamental en el hecho de que se tramitara una política como la propuesta.

Distinción entre agendas

Uno de los temas que mayor importancia reviste en el estudio de la política pública es la distinción entre agenda pública y agenda formal. No distinguirlas puede llevar a equívocos en el análisis. Para mantener las distancias entre ellas, es pertinente retomar la diferenciación que presentan Cobb et al. (1976) en su artículo sobre el proceso político comparativo que conlleva la creación de la misma. De acuerdo con los autores en mención, dos tipos de agenda deben ser distinguidos y clasificados: la agenda pública y la agenda formal.

La agenda pública, lograda después de dinámicas en las que intervienen múltiples actores con algún grado de trascendencia social, se establece con asuntos que han logrado de manera gradual instalarse en un nivel superior del interés público y con alta visibilidad, además. Conceptualmente se refiere al conjunto de situaciones que han superado el nivel de tolerancia por parte de un sector de la población y que exigen de un debate público, en procura de hallar soluciones concretas y en un periodo de tiempo relativamente breve. No obstante, la agenda

13 El Acuerdo 339 de 2011, por el cual se adoptan las bases de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo del Municipio de Medellín. En dicho Acuerdo, el artículo séptimo entrega las responsabilidades de la política pública citada al Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, a través de la ACI, que fue creada por autorización del Acuerdo del Concejo de la Ciudad, número 73 de 2001.

pública es sólo un paso inicial que inserta un problema y su posible solución en la agenda formal que administra el gobierno de turno. La labor adelantada por la Red Antioqueña de Cooperación Internacional facilitó que en la ciudad de Medellín se empezaran a dar debates en diferentes escenarios, en los que se discutiera sobre la esencia de la cooperación, los actores principales y los modos de administración de la misma. Algo no muy común en naciones del hemisferio sur, por lo menos hasta hace poco tiempo.

De la misma manera, las actividades adelantadas por la Red, pero también por los demás actores que gradualmente se iban involucrando en el proceso, posibilitaron un acercamiento al marco jurídico, tanto de las relaciones internacionales como de la cooperación en sí. El reporte de la Alcaldía de Medellín incluye trabajo analítico sobre el marco constitucional del país (artículos 1, 9, 225, 226, 227) y sobre los antecedentes institucionales de la cooperación internacional, hasta llegar al sistema nacional creado para tal efecto, y las líneas del Plan de Desarrollo de Medellín (Medellín, Solidaria y Competitiva). La agenda pública incluye todo este ejercicio de acercamiento a la normatividad y de discusiones sobre lo conveniente e inconveniente, es el camino a visibilizar al máximo lo que se quiere convertir en política de ciudad.

De otro lado, la agenda formal es el listado de asuntos, en algunos casos provenientes de la agenda pública, en otros con distinta procedencia, que se han considerado esenciales para la toma de nuevas decisiones en materia de política pública por parte de los *policymakers* (Cobb et al., 1976). Sin embargo, resulta particular que no todos los temas instalados en la agenda formal sean de total atención por parte de éstos; así como lo dejan Cobb et al. (1976, p.126) explicado en su artículo:

Por ejemplo, muchos proyectos de ley introducidos en el Congreso de los Estados Unidos presentan apariencia simbólica para los votantes, pero nunca son considerados en los comités y, de manera consecuente, nunca llegan a su discusión y aprobación¹⁴.

Todo indica que siguen teniendo un rol altísimo los grupos de interés y los propios intereses de los *policymakers* en el ejercicio de construcción de agenda, pues no se asegura dar trámite ni siquiera a lo que llegó a ser considerado de alta importancia por la sociedad, al punto que logró instalarlo en la agenda for-

14 (...) for example, many bills introduced in the U.S. Congress have symbolic appeal for constituents, but are never considered in committees and consequently never reach the floor.

mal misma. En términos prácticos, la agenda formal debe ser entendida como la agenda institucional o de gobierno, e incluye demandas explícitamente aceptadas por el entorno gubernamental. En ella se llevan a discusión seria y profunda los temas considerados críticos por los tomadores de decisión, que en el caso de las ciudades, se ubican en los cabildos (Concejo de la ciudad).

Ya diferenciadas las agendas sobre las cuales se sustenta el trabajo de toma de decisiones en política pública, es importante establecer los modelos de estudio con los que las agendas son construidas. Para ello, el mismo análisis de Cobb et al. (1976) resulta útil, pero también el trabajo de Cobb y Ross (1997), sobre las posibilidades de acceso a la agenda.

Fases del proceso de inserción en la agenda

En esta sección del artículo la propuesta es explicar cómo pudo darse la combinación de los dos modelos expuestos por Cobb et al. (1976) para que en la ciudad de Medellín pudiera incluirse, de manera formal, una política pública de cooperación internacional en la agenda de ciudad.

Como se ha dicho, el modelo de iniciativa externa puede explicarse, de la misma manera que acontece con el de movilización y de acceso interno (*Inside Acces Model*)¹⁵, desde un recorrido por cuatro etapas que Cobb et al. (1976) han determinado para la iniciación, especificación, expansión e ingreso del problema público en la agenda.

A su vez, para adelantar un trabajo combinado por las etapas que los autores citados determinaron para ambos modelos, la metodología propuesta para esta sección será analítica y comparativa, en tanto que procurará un análisis paralelo que, se espera, pueda poner en diálogo a los dos modelos que sirven de base para

15 Este tercer modelo, de acuerdo con Cobb, Ross & Ross (1976), obedece a la descripción de un patrón de construcción de agenda y formación de política que intenta excluir la participación pública. Las propuestas surgen de las unidades gubernamentales o de grupos cerrados que trabajan para el gobierno. Los problemas determinados son puestos en escena para su identificación y atención de los grupos de interés con objeto de lograr suficiente presión sobre los *policymakers* y lograr que éstos, al fin, lleven el problema o la cuestión a la agenda formal. En ningún punto es importante la presencia del público, ni los iniciadores hacen esfuerzo alguno para llevar el tema a la agenda pública. Por el contrario, procuran mantenerlo por fuera de ella. Es un modelo característico en sociedades de alto perfil en relación con el bienestar social. Este fragmento es traducción del autor de Cobb, Ross & Ross (1976, p. 136).

la explicación sobre cómo se llegó a una política pública de cooperación internacional en la ciudad de Medellín.

Tanto desde la perspectiva del modelo de iniciativa externa como desde el de movilización, la fase de iniciación es primaria y se enfoca en la articulación de los aspectos que han llevado a que una queja específica sobre un problema determinado se inserte en la agenda pública. No obstante, al avanzar en la etapa del *namimg*, es decir de lograr una amplia determinación para señalar que un asunto que no se percibe inicialmente como perjudicial pasa a serlo, se evidencia la diferencia entre ambos modelos.

El primero de ellos, relacionado con la iniciativa externa, requiere de mucha más elaboración y trabajo para lograr que un ítem específico se lleve a la agenda pública. En el segundo, ligado con el tema de la movilización, es preciso anotar que cuando un líder político o un sector del gobierno anuncia un problema urgente de nuevas políticas que faciliten su solución, éste ingresa casi que de manera automática en la agenda pública. El hecho de que la fuente de la iniciativa sea el líder político o grupo de interés del gobierno, hace que el tránsito desde una simple idea hasta la agenda de conocimiento público se dé más rápido. Mientras este segundo modelo de movilización se hace más frecuente, de acuerdo con Cobb *et al.* (1976), en sociedades en las que las distancias entre los líderes y sus seguidores están expresadas en sus diferencias en educación, estilo de vida y visión del mundo, el primero se torna más común en sociedades de mayor homogeneidad.

Para el caso estudiado, el rastreo de información le sitúa en una especie de hibridación de los modelos expuestos, en tanto que actores externos (tal es el caso de las organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación familiar) participantes en la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, generaron actividades de concientización sobre las dificultades que se estaban presentando con el manejo de los recursos llegados a través del ejercicio internacional de donantes; pero, a su vez, actores gubernamentales, no sólo dentro de la Alcaldía de Medellín, sino, también, en la Gobernación de Antioquia, hicieron parte de las discusiones y los foros adelantados, mientras trataban de confeccionar lineamientos claros que daban forma a la agenda pública de ciudad (ACI, 2012).

Entre los años 2000 y 2007 hubo intensa actividad para lograr que esa etapa de la iniciación se llevara a cabo de manera integral, con un modelo de concertación entre actores oficiales y otros por fuera del gobierno. A ello se debe que se refiera a una etapa de hibridación de modelos (*Outside – Mobilization*). En ese periodo, de acuerdo con Franco y Muñoz (2012), se realizaron reuniones y

actividades estratégicas, desde lo que se denominó el CRC (Comité Regional de Cooperación). No obstante, a partir del año 2008, se dio la reestructuración de dicho comité, dadas las fuertes demandas por reformular la agenda de cooperación internacional de la ciudad. Fue entonces cuando, con el acompañamiento de la Fundación Cideal (Centro de Comunicación, Investigación y Documentación de Europa y América y la Universidad de Antioquia, se dio un giro a la tendencia. La tradicional agenda de cooperación limitada a los intereses de los donantes se transformó en una agenda proactiva, basada en las necesidades del territorio y de sus habitantes. Lo anterior se combinó con un contexto global de demandas por un ejercicio de cooperación más dinámico y focalizado en las realidades de los contextos que demandaban la ayuda internacional.

La segunda fase desplegada en ambos modelos, tanto el de iniciativa externa como el de movilización, es la que sus autores denominaron etapa de especificación. En ella se hace prioritario dar a conocer más detalles de la problemática en cuestión y se pretende pasar del simple reconocimiento del problema a convertirlo en una queja general de la sociedad. En términos de Felstiner et al. (1980/81), y tal como quedó reseñado anteriormente, se habla acá del *blaming*.

En el modelo de iniciativa externa puede darse que quejas generales sean trasladadas a demandas específicas, con una variedad de caminos para su solución. Como característica de este modelo, se plantea que los miembros de los grupos que comparten problemáticas pueden estar o no unidos en su articulación. Incluso, diversas peticiones o demandas pueden ser expresadas por diferentes miembros de un mismo grupo. También la procedencia de las demandas específicas de un grupo puede tener más de una fuente de origen; esto es, la articulación de intereses es realmente baja en los grupos interesados en insertar una problemática puntual en la agenda.

En el modelo de movilización, esta fase de especificación conlleva los mínimos detalles que se generan a partir del anuncio de una nueva política pública. Seguido de ese anuncio público inicial, los líderes políticos y sus asociados comienzan a señalar detalladamente lo esperado de la política en términos de apoyo y cooperación, recursos materiales, o cambios en patrones de comportamiento. Es una etapa clave para que los interesados en llevar dicha política a la agenda formal, logren cercanía con los eventuales apoyos a la misma y se nutran de la retroalimentación que genere su puesta en la escena pública. Es el momento esencial para que los ciudadanos descubran lo que de ellos se espera en el proceso y lo que pueden recibir si se suscriben a la misma.

Sin duda, el caso de Medellín como ciudad sin una ruta durante la primera década del presente siglo en lo que concierne al manejo de los flujos de cooperación, hizo que sus actores de gobierno despertaran ante las nuevas realidades. Por ello, el modelo de movilización explica mejor esta segunda fase. La ACI, como entidad adscrita a la alcaldía de la ciudad, desempeñó un papel fundamental en esta etapa. Con el esquema de cooperación triangular, entendida como mecanismo que facilita el diálogo entre un oferente de cooperación o socio donante, un país de renta media (que eventualmente puede ser remplazado por una entidad de cooperación), que actúa igualmente como oferente, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo (Gómez, Ayllón, y Albarrán, 2011), la agencia supo situarse en medio de los protagonistas de dicho ejercicio para liderar las discusiones que posibilitaran el ingreso de la cuestión en la agenda pública.

Se hizo, entonces, muy común en la ciudad el perfeccionamiento de programas, debates, discusiones, foros y demás eventos relacionados con la comprensión de la cooperación descentralizada en su esquema triangular. Ello, por cierto, facilitó que la ciudad se sintonizara con las tendencias internacionales de transferencia de recursos.

(...) la Unión Europea -UE- introdujo el concepto de “Cooperación Descentralizada” en la Convención de Lomé IV (1989), lo que permite que una gran variedad de contrapartes ajenas al gobierno central puedan utilizar estos recursos. Así se ha dado oportunidad a otros actores de la sociedad civil y ONGs a ocupar un lugar preferente como “tercer sector institucional”, junto al Estado y las empresas (ACI, 2012).

En esta segunda etapa de especificación, la ACI desplegó un ejercicio que cumplió, incluso, el papel de docencia en relación con la cooperación. Desde su experiencia adelantó un trabajo armonizado con el gobierno central, mientras innovaba institucionalmente. Al tiempo, desarrolló estrategias de trabajo con líderes locales, generó conocimiento y facilitó la creación de capacidades locales, con objeto de lograr una efectiva articulación entre actores y proyectos en los diferentes entornos de ciudad. En términos prácticos, se convirtió en líder de la tercera etapa dentro de lo relacionado con de inserción en la agenda pública y la posibilidad de llevar el tema a la agenda formal de la ciudad de Medellín.

Un tercer paso que debe contemplarse en la gestión de llevar un problema, con su respectiva política pública, a la agenda formal, está ligado con la expansión. La literatura expuesta por Cobb *et al.* (1976; 1997) sitúa dicha fase para el modelo de iniciativa externa en un episodio que involucra los métodos de presión utilizados por los grupos de interés para que quienes toman las decisiones pon-

gan su atención sobre el tema específico. Típicamente este ejercicio es pensado y planteado para lograr la expansión del problema hacia otros grupos que no están localizados dentro del marco de referencia del problema, pero que pueden impactar positivamente su instalación en la agenda. De acuerdo con los autores citados, el dilema para el principal grupo de interés (iniciador del proceso de inserción), es que mientras la expansión es crucial para un excelente resultado, eso puede llevarle a perder el control de la cuestión abordada en favor de un grupo de interés más poderoso o de mayores conexiones dentro de la sociedad en la que se despliega el ejercicio. La literatura detalla estos posibles grupos, pero no viene al caso detallarlos en este aparte.¹⁶

El tema de la expansión en el modelo de movilización es realmente más complejo, pues si bien un problema determinado puede llevarse a una política pública casi inmediatamente se hace su anuncio en este patrón, la implementación es, a menudo, una dificultad que no supera la falta de aceptación del público implicado, dado que ésta puede llevar, entre otras cosas, a un incremento en las tasas impositivas o en aumento de fuerza laboral comunitaria, por ejemplo. Para lograr la superación de esta incómoda dinámica, los líderes políticos que inician un nuevo programa tratan de expandir la cuestión (*issue*) hacia nuevos grupos de la población en la misma vía que el proceso es adelantado en el modelo de iniciativa externa. El propósito es el mismo, es decir, los modelos se combinan. No obstante, en la implementación del esquema de movilización, los líderes y las élites conservan el control del problema, cosa que puede no suceder en el de iniciativa externa. En este aparte se despliega la estrategia que Felstiner et al. (1980/81) han denominado el *claiming*, dado que las voces de malestar frente a determinada problemática son puestas sobre individuos o instituciones a las que se consideran responsables de ella, y claramente se determinan dichas responsabilidades.

16 Cobb & Elder, en *Participation in American Politics*, identificaron cuatro grupos de interés que amenazan el *status quo* del proceso, hasta llegar, incluso, a involucrarse en el conflicto que se genere en torno al problema central que se quiere incluir en la agenda. Los primeros individuos propensos a insertarse en el conflicto de intereses son los miembros del grupo de identificación, que son personas absolutamente identificadas con el problema. Luego, un segundo grupo es el del público de atención (*attention group*), caracterizado por las personas conscientes del problema y que pueden ser movilizadas rápidamente a la esfera del mismo, pero que hasta un momento determinado no han sentido los efectos de la situación. En tercer lugar, el grupo del público atento (*attentive public*) que normalmente compromete una pequeña minoría de la población e incluye a aquellas personas que están menos informadas e interesadas en el asunto en cuestión. Por último, está el grupo del público general, que es el más lejano de involucrarse en las controversias. Sus intereses, en la mayor parte de los problemas y discusiones, están propensos a tener una corta duración (Cobb, Ross & Ross, 1976, p 129).

En Medellín, los grupos de interés involucrados en las discusiones y el ejercicio de insertar en la agenda de ciudad una política pública favorable al manejo de los flujos de ayuda externa descentralizada, resultaron convergentes en la mayoría de los casos. El cuadro que a continuación se expone, ilustra a cada uno de los actores y sus respectivas posiciones para enfrentar la etapa de expansión. (ver tabla en la siguiente página).

Tal como resulta perceptible en el esquema presentado, la convergencia entre los actores fue la característica en la implementación de la etapa de expansión de la propuesta liderada, fundamentalmente, por la Red Antioqueña de Cooperación Internacional. No hubo, para este caso, la confrontación o disputa tradicional entre proponentes y oponentes a una iniciativa que busca ser llevada a la agenda formal de una administración. Sin embargo, las discusiones no estuvieron libres de tensiones, pues el seguimiento realizado demostró que...

...los diferentes enfoques de intervención de los múltiples actores y la diversidad de intereses (...) crean tensiones que no reconocen en ella [la política pública propuesta] oportunidades para su implementación y gestión, es decir, se convierte en una política pública que podría ser poco aceptada para su operación y puesta en marcha, como lo propone el Plan de Desarrollo en su línea 5 “Ciudad con proyección regional y global” (Alcaldía de Medellín, 2011, p 38-39)

A pesar del riesgo citado, la expansión se superó y las probables disputas se diluyeron, en parte, porque en el proceso se supo involucrar a los contradictores más evidentes para mostrar vías en las que se beneficiarían de la implementación de la política en cuestión. Si bien esa ejecución es un paso posterior que a la fecha no ha comenzado, se prevé que con la llegada de los flujos de cooperación, canalizados a través de la Agencia de Cooperación e Inversión del Área Metropolitana, tal como está estipulado en el Acuerdo 339 de 2011, los resultados sean positivos. Así se determinó:

ARTÍCULO SÉPTIMO [Acuerdo 339 de 2011]. **Responsabilidades de la Política Pública.** La dirección de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de Cooperación Internacional estará en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, a través de la ACI –Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, entidad creada por autorización del acuerdo del Concejo de Ciudad N° 073 de 2001.

Actor involucrado	Alcance	Posición frente a la etapa de expansión
Red Antioqueña de Cooperación Internacional	Departamental	Actor central en el proceso de formulación de la política pública de cooperación internacional. Tiene rol activo en todas las fases desarrolladas en los modelos trabajados.
Corporación Concejo de Medellín	Municipal	De gran importancia para dar legitimidad a las discusiones y debates, y garantizar un proceso de validación social.
Organismos de Cooperación Internacional en Colombia	Nacional	Son claves para el adelantar discusiones sobre los temas prioritarios para alcanzar mayores y mejores estándares de desarrollo, que correspondan a las tendencias globales.
Agencia Presidencial de Cooperación APC-Antes Acción Social-	Nacional e internacional	La Agencia Presidencial para la Cooperación es vital en toda la dinámica, dado que todo lo que se adelante en la etapa de expansión debe aparecer sincronizado con la política nacional creada para tal efecto. No es un actor que se oponga a la inserción del tema en la agenda formal, sino que facilita el camino para lograr complementariedad entre políticas de diverso alcance.
Observatorio de Cooperación Internacional Descentralizada	Nacional	Actor importante como validador y promotor en la divulgación de esta política pública, sobre todo para llevar el modelo a otras regiones y ciudades del país.
Universidades	Departamental	Su acompañamiento en la etapa de expansión es de gran utilidad, puesto que las discusiones y reflexiones de tipo académico generadas en torno al tema de la cooperación facilitan la validación de la futura política pública, mientras se retroalimentan de los equipos multidisciplinares participantes del propósito.
ONG y OSC	Departamental	Su inclusión es vital en el ejercicio de expansión. Tal como el modelo de iniciativa externa lo expone, estos son grupos de interés que pueden fortalecer el proceso, en la medida que se apropien de una política que les será beneficiosa para su actividad.
Gabinete Municipal	Municipal	La inclusión de secretarías clave en el desarrollo local y la gestión de cooperación es esencial para obtener de ellas aportes en la definición de líneas estratégicas en gestión de cooperación internacional.
Sector privado	Nacional	Por existir fundaciones empresariales y otras instituciones del sector privado que adelantan proyectos sociales en la ciudad, resulta esencial incluirlas en esta etapa de expansión. La experiencia de estas organizaciones, su mirada sobre la región y la necesidad de una gestión desde las alianzas público-privadas, obliga a tener en cuenta el rol de este tipo de instituciones.
Medios de comunicación	Departamental	Los medios de comunicación están situados entre la etapa de expansión e ingreso a la agenda formal. Son importantes para apoyar la socialización de la política de cooperación de la ciudad en dirección al universo total de organizaciones sociales, administraciones municipales, ONG, instituciones educativas, fundaciones empresariales etc.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Alcaldía de Medellín (2011) y la ACI (2012).

Finalmente, la fase de ingreso a la agenda, realizada también en ambos modelos, es el paso definitivo de la agenda pública a la agenda formal, donde el problema puntual toma ya una consideración más seria por parte de los encargados de tomar decisiones. Bien vale la pena aclarar que dicha transición es compleja y va a tener sus variaciones de acuerdo con el modelo analizado. No obstante, resulta general el hecho de que en las sociedades industriales se complejiza más dicho paso que en las de menor avance o progreso. En el paralelo que se adelanta hasta acá, puede señalarse que tanto en el modelo de iniciativa externa, como en el de movilización, el ingreso consiste en un movimiento de la agenda pública a la formal. Sin embargo, en el modelo de movilización, por tenerse el liderazgo de grupos de interés situados en el gobierno, es común encontrar que el esfuerzo de los mismos se traduce en que una porción significativa del público alcanza a reconocer el programa gubernamental como un acuerdo benéfico para enfrentar la problemática que se quiera tratar (incluso, si se está en desacuerdo con algunos medios en los que se ejecuta la actividad gubernamental).

En Medellín, luego de un arduo proceso y completos debates en el Concejo de la ciudad, se presentaron diferentes condiciones sobre la viabilidad y la factibilidad de una política pública que trazara la ruta para administrar los recursos llegados a través de la cooperación internacional descentralizada, que se pueden sintetizar en las siguientes líneas.

En primera instancia, el tema de la viabilidad social de la citada política pública aparece ligado a una experiencia de relativo éxito generada por diversos sectores de la sociedad medellinense durante la última década (Alcaldía de Medellín, 2011). Las empresas y conglomerados económicos originados en la ciudad han impactado positivamente el crecimiento económico del país y le han favorecido notablemente sus procesos de consolidación como potencia media regional (Pastrana, 2012) en términos económicos. Los más recientes avances en el terreno del progreso económico y social han alcanzado un importante reconocimiento regional, nacional e internacional. No obstante, ello se contradice con los padecimientos que todavía sigue teniendo la ciudad en temas de seguridad, convivencia, marcada pobreza y vulneración de derechos humanos.

De acuerdo con los estudios más recientes de la ACI (2012), este escenario pone de manifiesto unas circunstancias favorables a la aceptación de la política pública que se estudia en este artículo. Aunque habría que insistir que en la fase previa las tensiones estuvieron presentes, en esta última etapa de ingreso a la agenda formal pudo lograrse una alta aceptación y viabilidad social y política. El consenso reconoció una valoración de tipo medio, dados los procesos coyuntu-

rales del entorno y la creciente necesidad de proponer instrumentos de este tipo para la ciudad.

Finalmente, el tema de la factibilidad de una política pública de cooperación internacional para Medellín, sintetizada en el documento elaborado por la alcaldía de la ciudad (2011), se refiere al tema de recursos que favorezcan la implementación de la misma en los aspectos técnicos, económicos y operativos. Técnicamente, se propuso una inversión que llevara al reconocimiento de la acción de la sociedad civil, organizada con las entidades oficiales y con otras organizaciones (sector privado) que han venido trabajando en la aplicación de programas y proyectos favorables al avance socio-económico de la ciudad.

Económicamente, se hizo necesario un ejercicio de valoración de costos que facilitara determinar lo que implicaba la implementación de la política pública en el Plan de Desarrollo “Medellín es Solidaria y Competitiva”, todas sus acciones y estrategias vinculadas al mismo. En relación con el modelo de movilización, este factor se hizo esencial para alcanzar la inserción del problema en la agenda. Por último, la factibilidad operativa relacionó el contenido de la política con la posibilidad de liderazgo por parte de la Alcaldía de la ciudad y la interacción de la misma con otros muchos actores privados, sociales y académicos “a partir de la definición de un plan de acción y la identificación de estrategias que respondan a los compromisos y retos planteados, y que avale su implementación en el mediano plazo” (Alcaldía de Medellín, 2011: p 40).

Medellín cuenta hoy con la primera política pública de cooperación internacional para una ciudad, incluida en la agenda formal del gobierno municipal mediante el Acuerdo 339 de 2011. Su inserción en dicha agenda se logró después de un trabajo de una década que contó con la participación de diversos actores y que los involucró al punto de no pasar por conflictos insalvables entre los mismos. Su etapa de implementación se dará a partir de los ocho artículos que contiene el citado Acuerdo y le corresponde a la ACI un rol activo en todo ese proceso. Además, se inician actividades para llevar esta política de ciudad hacia una mucho mayor que involucre, primero al Área Metropolitana, luego a todo el departamento de Antioquia.

Conclusiones

A lo largo del artículo se pudo evidenciar una estrecha relación entre los argumentos académicos propuestos por parte de diversos autores y los procesos de creación de una política pública a partir de un problema detectado por algunos sectores de la sociedad en la ciudad de Medellín (Colombia). Fundamentalmente se presentó un recorrido por las propuestas de Cobb *et al.* (1976) para demostrar que en el caso del ejercicio desplegado en Medellín, fue posible identificar dos modelos para leer las múltiples etapas desde las cuales se logró llevar a la agenda gubernamental.

Como se ha expuesto en la extensa literatura escrita sobre el tema de las políticas públicas, las etapas en las cuales un problema (*issue*) determinado se procura llevar hasta su ingreso formal en la agenda no están exentas de conflicto. Las disputas entre proponentes y opositores son cotidianas en dicho ejercicio. Los grupos de interés expresan posiciones que por tradición desembocan en profundas contradicciones. No obstante lo anterior, el caso expuesto en el presente artículo contó con una particularidad que llevó al consenso entre los diversos actores involucrados en las discusiones y debates realizados sobre el tema. El hecho de poner de fondo el macro problema de la falta de avances significativos en relación con el desarrollo integral de la ciudad facilitó que todas las visiones le apuntaran a un mismo objetivo.

El estudio presentado en este artículo pudo ser leído desde los modelos de iniciativa externa y movilización presentados por Cobb *et al.* (1976), para brindar un análisis poco convencional en el que se demostró la hibridación de dos modelos de estudio creados para explicar la inserción de una política pública en la agenda gubernamental de una región determinada. Hoy Medellín, amparada en el Acuerdo 339 de 2011, es la única ciudad de Colombia que cuenta con una política pública de cooperación internacional que le facilitará canalizar los recursos llegados a través de flujos de ayuda extranjera en beneficio de sus procesos, proyectos y programas de desarrollo municipal.

Referencias

- ACI. (2012). *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*. Quinta versión. Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y su Área Metropolitana. Medellín, pp. 194.

- Alcaldía de Medellín. (2011). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la región*. [n.d.]
- Cobb, R., Ross, J. & Ross M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.
- Cobb, R & Ross, M. (1997). *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, attack, and redefinition*. Lawrence: Kansas, Estados Unidos.
- Concejo de Medellín. (2011). *Acuerdo 339 de 2011. Por el cual se adoptan las bases de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo del municipio de Medellín*. Medellín: archivo municipal.
- Felstiner, W., Abel, R. & Sarat A. (1980/81). The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming... *Law and Society Review*, 15 (¾), 631-654.
- Franco, D. y Muñoz, S. (2012). *Cooperación internacional y coordinación en el territorio. La construcción social de una agenda estratégica de cooperación internacional para el desarrollo de Antioquia, Colombia*. Medellín: Cideal, U. de A.
- Gómez, M., Ayllón, B. y Albarrán, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Madrid: Fundación Cideal de Cooperación e Investigación.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25(3), 275-296.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-view of policy sciences*. Nueva York: American Elsevier Publishing.
- Melo, J. (1994). Hacia una política de convivencia: la experiencia de Medellín. *Revista Consenso*, (2), 7-17.
- Pastrana, E., Jost, S. & Flandes, D. (2012). *Colombia y Brasil ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- United Nations General Assembly. (1978). Resolution 33/134. United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries. 88th Plenary Meeting, December 19.

Sitios web

- <http://www.aredigital.gov.co/institucional/Paginas/Presentación.aspx>
- <http://www.antioquia.gov.co/index.php/noticias-2010-abril/3341-antioquia-crea-la-primera-red-de-cooperacion-internacional-del-pais-394>
- <http://www.acimedellin.org/es/LaACI/Historia.aspx>